

論 説

子どもの権利条約第4・5回日本政府報告の検討と
報告制度の効果的活用

荒 牧 重 人

はじめに

日本政府は、2017年6月30日に国連・子どもの権利委員会（以下、C R C）に対して児童の権利に関する条約（以下、子どもの権利条約）第4・5回日本政府報告（別添文書3つを含む）を提出し、7月12日に外務省のウェブサイト（「児童の権利条約」のページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>）で公表した（資料1に「目次」）。提出期限は2016年5月21日だったので、1年以上遅れての提出である（以下、〔 〕内の数字は第4・5回日本政府報告の該当パラグラフ番号）。

C R Cによる第3回日本審査は2010年5月に行われたが、今回の政府報告では2006年4月～2016年3月の10年間（ただし重要な施策や法改正については2016年10月まで）にとられた諸施策が記載されている〔3〕。また、2010年に合わせて審査された「武力紛争における児童の関与に関する選択議定書」および「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する選択議定書」の実施状況についても、フォローアップの情報が報告されている。なお、2012年5月に「国際人権諸条約に基づく日本政府報告『コア文書』」（共通コアドキュメント）も別途提出されている。

C R Cによる日本審査の日程はまだ確定していないが、2018年2月上旬（第77会期）に事前審査、2018年9～10月（第79会期）に本審査の予定である。

子どもの権利条約の審査に関連するものとしては、2016年6月に国連・障害者権利委員会に対する第1回日本政府報告が、また2017年7月には国連・人種差別撤廃委員会に対する第10・11回日本政府報告が出されている（いずれも審査日程は未定）。また、2017年11月には国連・人権理事会による日本の第3回UPR（普遍的定期審査）がなされる。

小論では、これまでのC R Cによる日本審査と総括所見（最終見解 concluding observations 第1回：1998年、第2回：2004年、第3回：2010年）をふまえながら、⁽¹⁾ 関連する人権条約の総括所見や日本政府報告を適宜参照して、子どもの権利条約第4・5回日本政府報告を検討し、⁽²⁾ 報告制度のあり方を提示する（資料2に総括所見比較表）。

1 第4・5回日本政府報告を検討するにあたって

今回の政府報告は、C R Cの「定期報告書ガイドライン 第3版」(CRC/C/58/Rev.3 2014) にのっとり作成することが求められていた。今回の政府報告は、形式的には同ガイドラインにのっとりしているものの、実質的には委員会の要請に答えていない点が多い。今回も他の人権条約の政府報告と同様に、総じて次のような問題点がある。その根底には、子どもの権利・条約を基盤として子どもにかかわる法律の解釈・運用や政策の策定・実施をしようとしていない政府の問題がある。

① C R Cの総括所見に対応して回答している点および一定の範囲でデータを示している点は報告制度の趣旨からして前進面ではある。しかし、総括所見で指摘されている内容の理解が不十分で、形式的に前回の勧告に触れているにと

(1) 子どもの権利条約NGOレポート連絡会議編『子どもの権利条約から見た日本の子ども』（現代人文社、2011年）などを参照。

(2) 筆者の長年にわたる国際活動のパートナーである平野裕二氏が速報的に検討したものとして「日本政府、国連・子どもの権利委員会に第4回・第5回総合報告書を提出」子どもの人権連「いんふおめーしょん」154号（2017年）がある。

どまり、報告制度を活用して条約を効果的に実施しようとする基本的な姿勢が見られない。また、「開き直り」とも受け取れるような箇所もある〔31、123など〕。

なお、今回の政府報告でも、「第3回政府報告パラグラフ〇〇参照」という記述が一定項目にわたり〔4、60、121、131、134、136、137、139、171等〕、当該分野での約10年間にわたる取り組みの前進面あるいは課題が見えない。

② 関連して、「子どもの権利基盤アプローチ」⁽³⁾を含め条約に関する基本的理解が不十分である〔38等〕。

③ 法・制度の説明が多い一方で、データを見ても子どもたちの実態や施策の効果が見えない。

④ ローカルガバメントとしての自治体の取り組みを活かそうという視点が⁽⁴⁾ない、など。

上のような問題点を持つ第4・5回日本政府報告について、その問題点を指摘するだけでなく、第3回の総括所見をどこまで実施しているかという点などについて、報告制度の意義や枠組そして限界を念頭において、第3回政府報告からの約10年間の変化をふまえつつ、NGOはNGOとしての「検証」結果を示すことが求められている。このことは、政府報告の「形式的な」内容を克服し、CRCの審査や総括所見の採択に寄与することになろう。

以下、いくつかの視点から第4・5回日本政府報告を検討していこう。なお、以下で指摘する問題は、以前からNGOや専門家が指摘していることがらであることに留意が必要である。

(3) 「子どもの権利基盤アプローチ」については、CRC一般的意見13（あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利、2011年）で定義を示めている〔パラ59〕。

(4) 喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編『子どもにやさしいまちづくり』第1集（日本評論社、2004年）、第2集（同、2013年）、荒牧重人・喜多明人・半田勝久編『解説 子ども条例』（三省堂、2012年）などを参照。

2 第4・5回日本政府報告の検討

(1) 条約実施の法律上の前進面

この約10年間の法律上の前進面でまずあげなければならないのは、2016年の改正児童福祉法であろう。法律で、子どもの権利「条約の理念にのつとり」と規定したのは（前文ながら国内法で初めて子どもの権利条約に言及した）子ども・若者育成支援推進法（2009年）であった。第2条（基本理念）で「子ども・若者について、個人としての尊厳が重んぜられ、不当な差別的取扱いを受けることがないようにするとともに、その意見を十分に尊重しつつ、その最善の利益を考慮すること」と規定された。法律の規定としては画期的なものであった。この理念は、「子ども・若者育成支援推進大綱」である「子ども・若者ビジョン」のなかに反映したが、関連する法令に活かされたわけではなかった。

2016年に改正された児童福祉法は、主に虐待対応であったが、合わせて児童福祉の理念を明確化した。児童福祉の理念として、第1条で「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのつとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と、主語が「すべて国民は」から「全ての児童は」に変更になり、またその権利は子どもの権利「条約の精神にのつとり」保障され、さらに福祉が子どもの権利として位置づけられている。加えて、第2条で「全て国民は、児童が……社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」と、条約の一般原則である「子どもの意見の尊重」（条約12条）および「子どもの最善の利益」（条約3条）が一定程度規定されている。そして、この理念は、「児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重され

なければならない」(法3条)である。子どもに関わる主要な法律に、子どもの権利条約が位置づけられた意義は大きい(問題はこれを理念にとどめず、どこまで具体的な法の解釈・運用や施策や実践で活かせるかどうかであり、そのための条件整備を必要である。子ども・子育ての問題をもっぱら親の責任にしようとしている一連の政策からすると、なおさらである)。

ところが、今回の政府報告は、この児童福祉法改正について「3. 一般原則」のところで簡単に言及しているだけで〔35、39〕、その画期的な意義を明示していない。それどころか、改正前の児童福祉法の規定をそのまま引用している箇所が見られる〔48、83〕。

また、不登校の子どもや夜間中学校等における教育機会の確保・支援に関する施策を総合的に推進することを目的とした普通教育機会確保法(2016年)も、「児童の権利に関する条約等の教育に関する条約の趣旨にのっとり」と第1条(目的)に規定した。さらに、別添1「関係法令の概要」等に記載されている家事事件手続法の制定(2011年)や障害者権利条約の批准(2014年)に伴う障害者差別解消法の制定(2013年)等もCRCでは前進面として評価されよう〔32、40、100、101等〕。他方で、総括所見で問題を指摘された少年法の改正や条約と抵触すると専門家から指摘されている教育基本法の全面改定を取り上げている点は疑問である。

いずれにしても、この約10年間の取り組みの成果は正当に評価し、政府(国・自治体)や市民社会が共有する必要がある。

(2) 総括所見の意味を十分に理解していない報告

① 第3回総括所見では、条約の実施措置として以下のような点を指摘されていた。

- ・子どもの権利に関する包括的な法律の制定〔第3回11・12〕
- ・子ども施策を効果的かつ総合的に調整・推進するための政府組織の設置〔同13・14〕

- ・条約のすべての分野を網羅した子どものための国家的な行動計画を、自治体・市民社会および子どもを含む関係パートナーと協議・協力をしながら策定・実施すること〔同15・16〕
- ・条約の効果的な実施を促進あるいは監視する体制、および子どもの権利救済のための独立した機関の設置〔同17・18〕
- ・子どもの権利を実現する国の義務を満たせる配分が行われるようにするため、予算を子どもの権利の観点から徹底的に検討すること〔同19・20〕
- ・子どもの実態および子ども施策・活動に関するデータを条約が対象とするすべての分野で適切かつ確に収集し蓄積すること〔同21・22〕
- ・子どもおよび子どもにかかわる活動をしている者に対する広報・研修・意識啓発〔同23・24〕
- ・今回の総括所見を誠実に履行し、条約の効果的な実施を推進するための国会、政府のシステムづくり、さらにNPOや専門家との協働をすすめること〔同25・26〕。

② ところが、第4・5回日本政府報告では、これらの勧告に対して十分な応答がなされていない。たとえば立法措置については、「子どもの権利に関する包括的法律」の検討には触れず、いくつかの法改正措置を列挙するにとどまっている〔5～10。別添1〕。第3回総括所見で勧告された「包括的な差別禁止法」の制定〔34(a)〕にも言及がない。社会権規約委員会〔第3回総括所見11〕など他の人権条約委員会からも差別禁止法制の強化が繰り返し促されているにもかかわらずである。

条約実施のための調整機関について、政府報告は今回も「条約や議定書の実施は外務省が所管している。青少年施策の総合調整機能を担う組織は内閣府である」〔15〕と述べ、問題状況の改善にあたる姿勢は見られない。

総合的な国家的行動計画についても同様であり、「子供・若者育成支援推進大綱」（2016年2月）について簡単に説明するにすぎない〔12〕。

自治体で設置され取り組みが進展している子どもオンブズパーソンのような独立した監視機関について、「人権救済制度のあり方については、これまでなされてきた議論の状況をも踏まえ、適切に検討しているところである」〔19〕と、進展のない回答をしている。独立した国内人権機関の設置は他の人権条約委員会からも繰り返し勧告されてきたことであり、少なくとも、どのような問題があってこのような機関を設置できないのかなどについて説明するべきである。⁽⁵⁾自治体の取り組みにも学ぶべきであろう。

予算については、「本条約に掲げられている児童の権利の実現に必要な資源が十分に確保されている」〔16〕かどうかを検討するのに必要な根拠が示されていない。

データについては、すでに触れたように、政府報告であげられているデータが条約実施の成果や効果を検証できるものになっていないし、条約の認知度調査など必要なデータ収集も行われていない。

広報・研修・意識啓発については、別添2で各省庁の取り組みが比較的詳しく報告されており、また条約第12条との関連で「人権教育・啓発に関する基本計画では、『子どもを単に保護・指導の対象としてのみとらえるのではなく、基本的人権の享有主体として最大限に尊重されるような社会の実現を目指して、人権尊重思想の普及高揚を図るための啓発活動を充実・強化する。』としており、法務省の人権擁護機関は、これに基づいて、各種啓発活動を実施している」〔42〕と述べられている。しかし、ここでもこれらの取り組みによりどのような成果をもたせたのかなどは説明されていない。第2回総括所見ですでに「意識啓発キャンペーン、研修および教育プログラムが態度の変革、行動および子どもの取扱いに与えた影響を評価すること」〔第2回21(c)〕を勧告されていたことに留意するべきである。

(5) 荒牧重人・吉永省三・半田勝久編『子どもの相談・救済と子ども支援』（日本評論社、2016年）などを参照。

なお、第3回総括所見で勧告された、「条約の実施において達成された進展を効果的に監視しかつ評価することおよび子どもの権利の分野における政策の効果を評価することを目的とした指標も開発するべきである」〔第3回22〕。政府報告では「行政事業レビューにより、各省庁にてその政策の成果を分析・フォローアップしている」〔16〕と述べているが、条約の趣旨や規定をふまえた政策評価が求められているのである。

条約の実施においてNGOや市民社会との協働・連携が不可欠であることは、総括所見を待つことなく指摘しうることであるが、政府報告はこれまでの報告と変わらない〔22〕。

③ 今回の政府報告には明らかに条約の規定に対する無理解な記載が見られる。例えば、子どもの意見の尊重の項目において「学校においては、校則の制定、カリキュラムの編成等は、児童個人に関する事項とは言えず、第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない」〔38〕などという一方的な解釈を今回の政府報告でも繰り返している（第3回日本政府報告パラ205でも同一の記載をしている）。条約第12条1項の規定内容やその起草過程からこのような解釈は導き出せず、CRC一般的意見12（意見を聴かれる子どもの権利、2009年）や多くの国に対する報告審査にからしても通用しない解釈である。

また、CRCは第1回総括所見から日本における教育の競争主義的性質を問題にしてきた〔第1回22・43、第2回49・50、第3回70・71等〕。それに対して、今回の政府報告では、「仮に今次報告に対して貴委員会が……〔これまでと同様の一筆者〕認識を持ち続けるのであれば、その客観的な根拠について明らかにされたい」〔123〕と述べ、新自由主義改革によって加速されている教育の競争主義的な性質がもたらす子ども・教育に対する悪影響を考察することもなく、またいわゆる名門校に入学するための受験競争や全国一斉学力テスト等の導入による点数競争の実態などについて真摯に向き合うのではなく、「開き

直り」とも受け取れるような記載も見られる。

同様の点は、1947年教育基本法第5条（男女共学）の規定が2006年の全面改定の際に削除されたことについて、法の制定から約60年が経過するなかで現に日本に浸透し、歴史的意義をすでに果たしていることや、2006年教育基本法でも2条（教育の目標）にその趣旨を引き継いでいることなどを理由にして、女性差別撤廃委員会で表明され（CEDAW/ C /JPN/CO/6）、第3回総括所見でも繰り返された懸念〔第3回33〕は「こうした歴史的経緯と事実関係を踏まえたものではないことを改めて表明する」〔31〕という記載にも表れている。

さらに、歴史教科書の問題について、政府報告は、教科用図書検定調査審議会が検定基準等に基づいて審査しているので、第3回総括所見で「日本の歴史教科書が、歴史的事件に関して日本の解釈のみを反映しているため、地域の他国の児童との相互理解を強化していない」〔第3回74〕ことが懸念されたが、それは「当たらない」〔128〕としている。2014年の義務教育諸学校教科用図書検定基準の改訂により、社会科で「閣議決定その他の方法により示された政府の統一的な見解又は最高裁判所の判例が存在する場合には、それらに基づいた記述がされていること」などを追加し、教科書への政府の介入を強化したり、採択において政府の見解に疑問を持つ教科書が排除されたりしている実態を無視している報告である。

また、体罰については、「2016年6月に児童虐待防止法を改正し、親権者は、児童のしつけに際して、監護・教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならない旨を明記した」〔61〕と記載しているが、条約が学校のみならず親による体罰も含め全面的に禁止していることを理解していないし、そのことを受けて第3回総括所見でも、「家庭および代替的養護現場を含むあらゆる場で……体罰および品位を傷つける取扱いを法律により明示的に禁止すること」〔第3回48〕を勧告していることなどに応えていない。

(3) 子どもをめぐる今日的な課題に対応していない報告

今回の政府報告では子どもたちの実態が十分に把握できない、つまり子どもたちの現実に対する条約実施の効果が明らかにできていない点は、第1回政府報告のときから一貫して問題にされてきたことである。今回は、別添3で「統計資料」が示されているが、条約実施の効果や課題という視点から掲載されていないので、ただのデータにすぎないものになっている（C R Cから提供を求められている統計については「定期報告書ガイドライン（第3版）」の付属文書を参照）。

① 政府報告は、日本社会の子どもたちをめぐる今日的課題に条約がどのように貢献してきた（いる）のか、すべきかなどについて対応していないし、明らかにしようとする姿勢すら見えない。

例えば、多数の子どもたちの権利に重大な影響を及ぼし続けている東日本大震災と福島原発事故（2011年3月）について、ほとんど言及していない。東日本大震災については、子どもの意見の尊重（条約12条）との関係でわずかに次のように触れられている。「東日本大震災からの復興の過程では、将来の町づくりにあたり、子どもたちの意見を取り入れる機会を設けている。『福島12市町村の将来像に関する有識者検討会』の提言に取り入れられた他、学校、市民社会等との協同により政府閣僚等と子どもたちの対談の機会を設けている」〔37〕。いまなお展望が見えない福島原発事故には、まったく触れられていない。なお、2012年の共通コアドキュメントでも、東日本大震災と福島原発事故が人権保障に及ぼした影響については言及がない。

東日本大震災と福島原発事故については、2013年の国連・社会権規約委員会による日本審査でも委員の関心を集め、その総括所見でも詳細な指摘と勧告がなされた〔第3回24・25〕。2014年の国連・自由権規約委員会による日本審査でも、福島原発事故についての勧告を行っている〔第6回総括所見パラ24〕。

C R Cがこれらの問題について強い関心を示すであろうことは、日本政府も

子どもの権利条約第4・5回日本報告の検討と報告制度の効果的活用
十分承知しているはずである。にもかかわらず、上記のような報告しかなかったことは重大な問題である。

② 今日の社会問題の1つである子どもの貧困についても同様のことが指摘できる。これは第3回総括所見でも取り上げられていた問題である。そこでは、近年の経済・労働政策が親（とくにシングルマザー）に及ぼしている影響にも言及していた〔第3回66・67等〕。

ところが、政府報告は、（条約実施の評価面として強調しても良いと思われる）子どもの貧困対策推進法の制定（2013年）および子供の貧困対策大綱の策定（2014年）に簡単に言及するにとどめ、「我が国においては、子供の貧困に関する調査研究が必ずしも十分に行われていない状況に鑑み、子供の貧困の実態等を把握・分析するための調査研究等を進めているところ」〔14〕だとして、児童扶養手当・児童手当の存在〔117、118〕および支給額・受給者数等（別添3）について触れるにすぎない。子どもの貧困率やひとり親世帯の貧困率をはじめとする現在でも把握している関連データを提供していないし、そもそも国連やユニセフが強調しているようにこの問題を子どもの権利の視点から捉えていない。

③ いじめも社会問題になって久しい。いじめ防止対策推進法の制定（2013年）やいじめ防止方針の策定（同年）等により国をあげて精力的に取り組んでおり、政府報告でも、上の①②の問題に比べれば分量をとって報告している〔74、120、124〕。ところが、法・政策や取り組みの状況を説明するだけで、この約10年間でいじめ自殺事件が相当数発生している状況のなかで（このデータは記載されていない）、これらの取り組みによってどのような効果・成果が得られたのかなどについて報告されていない。

不登校や高校中退の問題にいたっては、独立したパラグラフで取り扱うこともなく、その対策についても言及しているとはいえない〔123〕。

④ さらに、子どもの権利に関わる今日的な問題として、無国籍の子どもや無戸籍の子どもの問題もある。第3回総括所見は「すべての子どもの登録を確保し、かつ子どもを法律上の無国籍状態から保護する」ための法令改正を求めている〔第3回46(a)〕ことに対し、政府報告は、「無国籍者の地位に関する条約については、国内で無国籍者の存在やその地位・権利の保護が大きな問題となったことはなく、条約締結の国内的なニーズが明らかでない」〔53〕と述べ、無国籍の削減に関する条約も合わせて「現時点では、両条約の締結について積極的な検討は進められていない」〔53〕としている。しかし、少なくとも数百人単位の無国籍者が国内に存在することは法務省の統計からも明らかである。また、1万人は存在するといわれる「無戸籍」者（＝無国籍者）については法務省も一定の対策をとっているのをそれを説明しておくべきである。

日本政府が責任を負っているのは、いわゆる日本国籍を有する子どもだけではない。この問題は、条約の適用に関する理解や第2条「管轄の下にある」子どもという解釈・運用にも関係することがらであるが、日本に生活する多様な文化的背景を持つ子ども、外国にルーツを持つ子どもの権利保障にどこまで取り組んでいるかなども課題であり、政府報告でも記述されるべき問題である。

3 報告制度を効果的にしていくために

(1) 条約に基づく報告制度の実質化と活用

このような子どもの権利条約をはじめとする人権条約の最も基本的な実施措置である報告制度を効果あるものにするためには、報告制度の意義や限界をふまえた上でその位置づけと実質化が必要である。

① 報告制度は、締約国報告書の作成、NGOレポートの作成、委員会とNGOによる事前審査、事前質問事項の作成・送付とそれに対する文書回答、委員会での本審査および総括所見の採択、審査結果の国内でのフォローアップとい

う一連のプロセスとして位置づけられ、これを何度も積み重ねるなかで意味を持ってくる（意味を持たせることが必要である）。このプロセスにおける検証作業は、条約の解釈・運用における国際基準の普及や認識の共有などをすすめる、国内法化のプロセスに貢献する。そして、人権条約委員会での審査は、国際レベルと国内レベルでの条約実施状況の検証を連携させる機会になり、そこでの建設的対話を通じて、委員会と締約国による条約の解釈・運用と相互補完作業に寄与することになる。さらに、総括所見が求めるように、条約の実施にむけて政府内、政府と自治体、政府とN G O・市民社会との建設的対話が促進されれば、条約の解釈・運用における国際基準の共有が図られ、条約の実施はいっそう進展するであろう。

ただし、今日いくつかの人権条約委員会で採用されている「簡略報告手続」(Simplified Reporting Procedure)の導入がすすむと（C R Cでも採用予定）、政府による定期報告が省略されることになり、委員会による事前質問事項の作成・送付、文書回答の提出、本審査という手続になるので、上述したような報告制度を条約の実施状況について定期的に検証していくプロセスにするためには、委員会も政府もN G Oも報告制度の位置づけをはじめ事前質問事項や文書回答の内容、N G Oレポートのあり方やN G Oの関わり方、本審査の内容などにいっそう工夫と努力が必要になる。

② ところが、これまでの子どもの権利条約の4回にわたる政府報告の作成過程と内容を見れば明らかなように、日本政府は条約上の義務である報告制度を誠実に位置づけ履行しようとしていない。現在の行政システムのもとで個別領域の条約実施に責任を持つ各省庁は、報告書の作成あるいはフォローアップの過程で個別にしか実態の把握と政策のチェックしておらず、政府全体で子どもの権利状況や法・制度・施策等を定期的にモニタリングする機会にしていない。たしかに、国連の主要な人権条約を批准している今日、さらに国連・人権理事会によるU P Rが行われるようになってきている現状では、政府報告の作成に

相当の労力を要するし、重複作業も多い。だからこそ、政府内で効果的な検証のための仕組みづくりとそこでの実質的な検証を推進することが要請されている。

③ このことは、総括所見のフォローアップについても指摘できることである。外務省人権人道課に「人権条約履行室」が設置されたことは前進ではあるが、人員や体制等においてあまりに不十分である。結局、関連省庁に総括所見を配布し、その履行を委ねているのが実情である。NGOが提起して取り組んできたフォローアップのやり方—国会議員と政府とNGO・市民社会の三者による意見交換会のようなものを公的な仕組みにしていけることが望まれる。

④ また、現在の「政府報告」を条約の文字どおり「締約国報告」にすることが必要である。政府が中心になって作成するとしても、裁判状況にかかわっては、最高裁からの報告書の提出を求め、最高裁にも定期的に子どもの権利条約をはじめ人権条約にかかわる裁判状況や裁判官の認識について検証させる必要がある。また、国会で報告書について審議することが望まれる。条約の実施についての監視は国会の重要な役割である。これは、国会議員の人権条約に関する認識の向上にもつながろう。

⑤ 加えて、繰り返し述べているように、報告制度の実質化⁽⁶⁾にかかわっては、総括所見の法的な意味や効力についての理解が必要である。日本政府は、総括所見は法的拘束力を持つものではなく、それに従うことを義務づけられていないという見解を繰り返し表明している。しかし、そのような態度が総括所見で再三懸念されているのである。総括所見は、現在の報告制度の性質上、締約国

(6) 拙稿「婚外子差別撤廃およびこれに関連する人権 NGO の取り組み」国際人権26号(2015年)

に対して判決のような直接的な法的拘束力はないが、当該国において正当に尊重され誠実に履行されなければならない。なぜなら、総括所見は、条約が実施措置として採用している報告制度の一環であり、それを誠実に履行することは条約上の義務の一部といえる。つまり、「法的拘束力がない」などという理由でこの所見の実現を怠ることは、報告制度が成り立たなくなるといってもよく、条約の実実施措置上許されないのである。政府は即時的とはいわないが、総括所見の実施にむけて何らかの措置をとることが必要になる。委員の質、委員会の蓄積、審査時間の短かさ等からして総括所見にも限界があるので、誠実な検討の結果、「受け入れられない」場合は委員会に対して反論の「意見書」提出にとどまらず応答・説明責任を果たすことが要請される。

⑥ もちろん、このような報告制度の実質化と活用においては、政府の問題点や課題を指摘するだけではなく、私たち自身が、国際基準に基づいた条約の解釈・運用をしていく力をつけていく必要がある。そのためには、C R Cの一般的意見や総括所見、さらには国際人権規約をはじめとする関連人権条約委員会の一般的意見や総括所見を検討し、そのうえで子どもの権利や条約実施についての共通の理解・認識をつくりあげていくことが求められている。

(2) 立法・行政・司法等における人権条約の規範性とその活用

① このような報告制度を効果的にする前提としては、人権条約を立法・行政・司法等においてその法的地位と内容にふさわしい規範として位置づけ活用することが必要である。人権条約は締約国を拘束することによって人権を保障

(7) 教育への権利に関して一般的意見を検討したものとして、拙稿「子どもの権利条約と教育への権利保障」戸波江二古希記念『憲法学の創造的展開』信山社、2017年刊行予定所収)を参照。また、平野裕二氏がC R Cの一般的意見をすべて日本語に訳しており、各国の総括所見も適宜日本語訳しているのは貴重である(ホームページ: <https://www26.atwiki.jp/childrights/>)。

する法形式をとっていることをふまえ、条約の求める実施義務について立法・行政・社会上・教育上の措置等を整理し、国内法制度・実務の総点検を行っていくことが求められている。子どもの権利条約の場合は、条約の批准過程で、研究者やN G Oが国内法制度等にどのような実施の課題があるかについて総点検をしたが、これまでの報告審査をふまえ、条約実施における進展・成果の部分⁽⁸⁾を正当に評価しつつ、その作業を改めて行う必要があろう。

この作業は、子どもの権利条約第41条の「既存の権利の確保」でもある。条約の諸規定よりも子どもの権利を効果的に保障している国内法や批准している条約などがあれば、それらの適用が優先されるので、条約の権利規定と、当該権利にかかわる多くの国内法令および批准した関係条約等を比較検討し、それぞれの権利について現行の法規範のなかで最高水準の権利が保障されるよう解釈・運用するとともに、そのための法整備を総合的に行っていくことが要請されている。

② さらに、人権条約に関係する新たな立法・法改正をする場合は、憲法適合性ととも、条約適合性も審議・判断しなければならない。このことは憲法上の要請（第98条など）でもあり、日本政府のように条約に抵触する国内法はないという立場をとったとしても当てはまるのである。この点について国会や内閣法制局等でも共通理解を形成し、先例にしていく必要がある。

③ また、人権条約は行政に対する拘束力を有する。政府は、とりわけ総括所見や一般的意見等の条約の解釈・運用に関する国際水準をふまえつつ、条約の求める行政措置をとる必要がある。総括所見の履行は、条約実施の優先的課題である。

(8) 永井憲一ほか『解説・子どもの権利条約』（日本評論社、1990年）、日弁連子どもの権利委員会編『子どもの権利条約ガイドブック 第2版』（明石書店、2016年）などを参照。

加えて、ローカルガバメントとしての自治体の条約実施義務についても検討する必要がある。ほとんどの自治体は、条約の実施は国の義務・役割であるとしてとらえている。たしかに条約実施の第一義的な義務は国にあるが、自治体が条約上の権利（とくに自由権）を侵害したときには裁判でも追及されうる。条約上のいわゆる社会権を自治体の実現していくことが求められているとはいえ、自治体として実施義務があるといえるかどうか、引き続き検討が必要な課題である。

④ 人権条約は裁判規範でもある。裁判規範性の有無ではなく、規範性を前提にした適用のありようが問題になるのであるが、実際の裁判ではほとんど適切に援用されていない。国際水準をふまえて、条約の規範内容をより明確にし、学説としても多数になるようにしていくとともに、子どもの権利保障に取り組む弁護士たちの経験等を参考にしながら裁判での援用にいっそう工夫をしていく必要がある。これまで日本に出された総括所見についても、条約についての権威ある見解として司法判断において尊重していくことが条約上要請されているといえる。総括所見は日本の子どもの権利に関する直接の指摘であるので、裁判所としては、当該事件の判断に係る総括所見が出されているか否かを検討し、該当するものがあれば、その総括所見の内容をふまえて判断することが求められている。

このような総括所見やその基になっている一般的意見のとらえ方が少なくとも学界において共有され合意水準が高まることなしに、裁判所が総括所見や一般的意見を個別具体的に援用することは困難であろう。とりわけ憲法をはじめ国内法の解釈論において、総括所見や一般的意見を採用入れた解釈を展開することが求められている。

〈資料1〉 児童の権利に関する条約第4・5回日本政府報告 目次（日本語仮訳）

2017（平成29）年6月

序論

1. 条約の諸規定の実施のための一般的措置（第4条、42条、44条6項）
 - （1）留保、解釈宣言
 - （2）国内法及び国内実施を条約の諸規定と調和させるためにとられた措置（第4条）
 - （3）国内行動計画
 - （4）条約の実施を調整する当局
 - （5）資源の配分
 - （6）国際協力
 - （7）国内人権機構
 - （8）広報、研修、意識啓発
 - （9）市民社会との協力
 - （10）児童の権利と企業部門
2. 児童の定義（第1条）
3. 一般原則（第2条、3条、6条、12条）
 - （1）差別の禁止（第2条）
 - （2）児童の最善の利益（第3条）、児童の意見の尊重（第12条）
 - （3）生命、生存及び発達に対する権利（第6条）
 - （a）死刑
 - （b）自殺、嬰兒殺し及び生命、生存及び発達に対する権利に影響を及ぼす他の関連の問題
4. 市民的権利及び自由（第7条、8条、13～17条）
 - （1）出生登録、氏名及び国籍（第7条）
 - （2）身元関係事項の保持（第8条）
 - （3）思想、良心及び宗教の自由（第14条）
 - （4）私生活の保護（第16条）
 - （5）多様な情報源からの情報へのアクセス、児童の福祉に有害な資料からの保護（17条）
5. 児童に対する暴力（第19条、24条3項、28条2項、34条、37条（a）、39条）

- (1) 虐待及び放置 (19条)
- (2) あらゆる形態の有害な慣行の禁止及び削減措置 (24条3項)
- (3) 性的搾取、性的虐待 (34条)
- (4) 拷問又は他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない権利 (体罰含む) (37条 (a)、28条2項)
- (5) 被害児童の身体的及び心理的な回復及び社会復帰を促進する措置 (39条)
- 6. 家庭環境及び代替的な監護 (第5条、9～11条、18条1項・2項、20条、21条、25条、27条4項)
 - (1) 家庭環境、父母の指導 (5条)
 - (2) 父母の共通の責任、父母への支援、児童の養護のための役務の提供 (18条)
 - (3) 父母からの分離 (9条)
 - (4) 児童の扶養料の回収 (27条4項)
 - (5) 家庭環境を奪われた児童 (20条)
 - (6) 収容に対する定期的な検査 (25条)
 - (7) 養子縁組 (国内、国際) (21条)
 - (8) 不法な国外移送及び国外からの不帰還 (第11条)
 - (9) 収監されている親と共に過ごす児童及び母親と刑務所内で生活する児童の保護
- 7. 障害、基礎的な保健及び福祉 (第6条、18条3項、23条、24条、26条、27条1～3項、33条)
 - (1) 障害を有する児童 (23条)
 - (2) 健康及び保健サービス (24条)
 - (3) 伝染病・非伝染病
 - (4) リプロダクティブ・ヘルスの権利
 - (5) 薬物乱用 (33条)
 - (6) 社会保障及び児童の養護のための役務の提供及び施設 (26条、18条3項)
 - (7) 生活水準 (27条1～3項)
- 8. 教育、余暇及び文化的活動 (第28条～31条)
 - (1) 教育についての権利 (含む職業訓練及び指導) (28条)
 - (2) 教育の目的 (29条)
 - (3) 人権教育、市民教育
 - (4) 休息、遊び、余暇、レクリエーション、文化的及び芸術的活動 (31条)

9. 特別な保護措置（第22条、30条、32条、33条、35条、36条、37条（b）～（d）、38～40条）
 - （1）難民児童（第22条）
 - （2）マイノリティ又は先住民族の集団に属する児童
 - （3）搾取の状況にある児童
 - （a）経済的な搾取（32条）
 - （b）売買、人身取引及び誘拐（35条）
 - （4）少年司法
 - （a）少年司法の運営（第40条）
 - （b）自由を奪われた児童（37条（b）～（d））
 - （c）死刑及び終身刑（37条（a））
 - （d）少年司法制度に関係する専門家のための研修
10. 児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書のフォローアップ
11. 武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書のフォローアップ
 - （1）武力紛争議定書の最終見解にある勧告の実施状況
 - （2）立法上、政策上の措置にかかる主要な進展
 - （3）児童が直接的に戦闘行為に参加したか否か
 - （4）亡命を希望する児童及び移民児童が武力紛争の影響を受けた児童か否か確認されているか

別添1：関係法令の概要

別添2：各省庁の取組

別添3：統計資料

外務省ホームページより。

〈資料2〉子どもの権利委員会総括所見比較表

子どもの権利委員会総括所見比較表(第1回〔1998年〕、第2回〔2004年〕、第3回〔2010年〕)

作成: 子どもの権利条約NGOレポート連絡会議(2016年2月)

略語: CPCR(08):自由権規約委員会の2008年所見 CPCR(14):同2014年所見 CESCR(01):社会権規約委員会の2001年所見 CESCR(13):同2013年所見

CERD(10):人種差別撤廃委員会の2010年所見 CERD(14):同2014年所見 CEDAW:女性差別撤廃委員会の2009年所見 CAT:拷問禁止委員会の2013年所見

項目	総括所見(勧告)内容	第1回	第2回	第3回	他の人権条約委員会 主な関連勧告
委員会の前回の勧告 宣言及び留保	前回の総括所見の勧告の実施		●7	●8	
	留保の撤回	●28	●9	●10	
	解釈宣言の撤回	●28	●9		
立法	国内裁判所における人権条約の援用	●29			CESCR(137)
	(権利基盤アプローチによる)立法の包括的見直し・改正		●11	●12	
	子どもの権利に関する包括的法律の採択			●12	
条約実施の調整	調整の強化	●30			
	調整機関の設置			●14	
	市民社会との協力			●14	
国家的な行動計画	包括的な子ども政策・行動計画	●30	●13a	●16	
	政策に対する権利基盤アプローチ		●13a	●16	
	子どもや市民社会との協議・連携		●13	●16	
	「子どもにふさわしい世界」(2002年)の考慮		●13a	●16	
	子どもの権利に関する独立した監視機構の設置	●32	●15a		GCPR(08)9 (14)7 CEDAW24 CESCR(01)38 (13)8 CERD(10)12 (14)9 CAT16
独立した監視 (国内人権機構)	パリ原則にしたがった独立の監視・救済機関の設置		●15a・b	●18a	
	一般的意見2号の考慮		●15	●18c	
	人権委員会・子どものオン・ブズ・マソンの設置の促進			●18b	
	地方オン・ブズ・マソンの詳細に関する情報提供		●15c		
	人権委員会・地方オン・ブズ・マソンの人的・財政的支援		●15d		
資源配分	0~18歳の子どもに用いられている国家予算の額・割合の特定		●17	●20a-c	CESCR(13)9
	子どもの権利保障のための予算の検討・確保				
	政策の成果をフォローアップする追跡システムの確立			●20d	
	予算への市民社会・子どもの協議の機会の確保			●20e	
	データ収集機構の強化、追加的なデータ収集機構の設置	●31	●17	●22	CERD(10)17
データ収集	子どもの権利の進展・政策効果を評価する指標の開発	●31		●22	
	条約(および子どもの権利主体性)に関する意識啓発キャンペーン	●33	●21a	●24	
	子どもに関わる専門職への体系的な教育・研修	●33	●21b	●24	CESCR(01)35
	マイン/レイの言語への条約の翻訳	●33			
	意識啓発キャンペーン・研修・教育プログラムの子どもへの影響評価		●21c		
広報、研修、意識啓発	学校カリキュラムへの人権教育・子どもの権利教育の統合	●33・44	●21d		
	親を対象とした意識啓発			●24・51	
	市民社会との制度的協力	●34	●19	●26	CERD(10)10

1. 実施のための一般的措置

2. の子 定ど 職も	子どもの権利と企業セクター 国際協力	企業の社会的・環境的責任に関する規則の確立・実施 ODAに関する国際的達成目標へのコミットメントの再検討 供与相手国の総括所見・動向の考慮			●28 ●30 ●30
		女子の最低婚姻年齢の引上げ	●35	●23a	CGPR/08/11 (14/8) CEDAW/18
		性的同意の最低年齢の引上げ		●23b	CGPR/08/14-27 (14/8) CEDAW/18
		包括的な反差別法の制定			●34a CEDSCR(13)11 CEDR(14)8
3. 一般原則	差別の禁止	婚外子を差別する法律の改正	●35	●25	CGPR/08/28 CEDAW/18 CESCR(01)41 (13)10
		差別・権利侵害を受けやすい子どもの保護	●35	●25	CGPR/08/31-32 (14)12 CESCR(13)13 CEDAW/22 CEDR(10)17-19-20-21 (14)11-26 CEDR(10)28 (14)28
		子ども権利宣言・行動計画のアプローチ	●35	●52a	CGPR(14)10 CEDAW/14
		男女を問わない強姦被害者への保護の確保(刑法改正)			●38ab ●40ab
4. 市民 的 自由 権利	子どもの最善の利益	あらゆる法規定・子どもに影響する司法上・政策上の決定・サービス等での子どもの最善の利益の原則の実施 官民の子ども・ケア・保護機関でのサービス基運の発展と遵守	●42	●48	●42 ●42 ●44
		若者の自給についての研究実施、若者の自給に関する国家的行動計画の策定、防止措置の実施	●35	●28a	●28b ●28c ●28d
		子ども施設の最低安全基準の遵守			
		行政機関・施設・学校および政策立案等における子どもの意見の尊重促進、子どもの参加便宜 報・教育者・政府の行政職員・司法関係者および社会一般に対する教育的情報 の提供 効果の定期的検討 学校・施設において政策を決定する会議等に対する子どもの制度的参加			
4. 市民 的 自由 権利	名前、出生登録、国籍 表現及び結社の自由 プライバシーの権利 プライバシーの権利 適切な情報へのアクセス	無国籍防止のための国籍法改正 無国籍者の地位に関する条約・無国籍の削除に関する条約の批准 学校内外での生徒の活動を規制する法令および団体加入に関する親の同意要件の見直し		●32	●46a ●46b
		プライバシーに対する子どもの権利の全面的実施	●36	●34a ●34b	
		児童福祉施設最低基準の改正	●37		
		電子メディア・視聴覚メディアの有害な影響からの保護 虐待・不当な取り扱いに関する詳しい情報・データの収集 児童虐待の防止のための分野横断的な国家戦略の策定 容易にアクセスでき 子どもにやさしい苦情申し立て制度の確立	●40		

5. 子どもに対する暴力	児童虐待およびネグレクト	虐待を受けた子どもを対象とした保護措置を改善 児童相談所の回復サービスを提供する専門家の増員	●38b ●38c	●57b	
		法執行官・ソーシャルワーカー・児童相談所職員・検察官に対する研修強化	●38d		CCPR(08)14
		虐待・不当な扱いへの適切な調査・加害者に対する制裁、決定の広報	●40		
		虐待・ネグレクトの否定的影響に関する公衆プログラム・虐待防止プログラムの実施		●57a	
6. 家庭環境・代育的養護	体罰等	施設・家庭における体罰の禁止 体罰禁止の効果的実施	●45	●36a ●48a ●48b	CCPR(14)25 CAT23
		学校・施設・家庭における積極的かつ非暴力的な形態の規律・しつけの促進	●45	●36b ●48c・57a	CCPR(14)25
		施設・学校の子どもの対象とした苦情申立てのしくみの強化		●36c	
		子どもに対する暴力に関する国連研究のフォローアップ		●49 ●51	
7. 障害、基礎的保健・福祉	家庭環境	家族支援の強化	●39	●53a ●53b ●53c ●53d ●53e ●55a	
		家庭的な代育養護の提供、強化 代替的養護現場の最低基準の遵守			
		代替的養護現場での児童虐待への調査、被害者からの苦情申し立て、回復的システムの確保			
		すべての児童への金銭的援助の提供 子どもの代育的養護に関する国連指針の考慮	●38	●40a ●40b ●42	
	養子縁組	国内・国際養子縁組の監視制度の強化	●38	●40b ●55b	
		養子縁組における子どもの保護及び協力に関するハーグ条約の批准・実施			
		国際的な子どもと養親の民事面に関するハーグ条約の批准・実施		●59a	
		障害のある子どもを全面的に保護するための法律改正、監視システムの確立		●44a ●59b ●59c	CESCR(01)52
	子どもの尊厳	障害のある子どもに影響を及ぼすあらゆる政策の見直し コミュニティを基盤としたサービスの提供			
		差別撲滅、インクルージョンの奨励、意見表明権を促進する意識啓発キャンペーンの実施	●41		
		教育・レクリエーション・文化的活動への障害のある子どものいっそうの統合	●41	●44b ●44c	●59e ●59d ●59g ●59f ●59h ●59i
		障害のある子どもにも活動する専門的職員への研修			
	障害のある子ども	障害のある子どもと子どものための特別な教育・サービスに配分される人的・財政的資源の増加			
		障害のある子どもと子どものためのNGOへの援助			
		一般の意見9号、障害のある人の機会均等化に関する国際基準規則の考慮	●41		
		障害者の権利条約・選択議定書の批准		●46a	
	思春期の子どもと健康（メンタルヘルス）	思春期の子どもと健康に関する研究の実施 青少年の情緒的・心理的ウェルビーイングの問題への学際的アプローチによる効果的措置		●61 ●61	
		ADHDの診断教推移の監視と独立した調査研究		●46b	
		子どもが親の同意なく医療上の相談・情報にアクセスできるように法律改正		●46c	CEDAW50
		思春期の子どもと健康・情緒障害の予防のためのプログラム策定・実施 子どもに関わる専門家への思春期の精神的健康の問題に関する研修確保		●46c	

8. 文 化 教 育 的 活 動 ・ 余 暇 ・ 活 動	保健サービス	児童相談所システムと作業方法に対する独立した調査			●63	
		薬物・有害物質の濫用の防止の努力強化	●47			
		学校・有害物質濫用の犠牲となった子どもへの社会復帰プログラムの支援	●47			
		学校におけるリハビリテーション・ヘルス教育	●42		●65	
		HIV/AIDS等の性感染症予防プログラムへの青少年のアクセスの確保			●66	
	子どもの扶養料の回復	貧困根絶のための適切な資源配分			●67	
		扶養義務が効果的に回復されることを確保する法律・措置実施の強化			●68a	
		扶養料回復のための機構の設置			●68b	
		ハーグ第34号条約の批准			●68c	
		学校制度の競争的性質を緩和する目的でのカリキュラム見直し	●43	●50a	CESCR(01)58	
9. 特 別 な 保 護 措 置	教育	学校におけるいじめを含む暴力に効果的に対応するための措置の発展	●45	●50b	●71	
		代替的形態の教育の拡大		●50c		
		マイリティの子どもの教育、外国人学校		●50d	●72-73	CCPR(14)26 CESCR(01)60 (13)27-28 CERD(10)22-25 (14)19・ 21-24
		ユネスコ・教育差別禁止条約の批准		●50e	●73	CESCR(01)59
		検定教科書の歴史的出来事に関するバランスのとれた見方の確保			●75	
	難民の子ども	子どもの遊び時間その他の自主活動を促進するための取り組みの支援			●76	
		保護者のいない児童希望者の子どもをケアする機構の確立			●78a	
		子どもの権利を第一次的に考慮した庇護申請処理、後見人・法定代理の任命、親の所在の追跡			●78b	CAT9
		難民保護の分野における国際基準の尊重			●78c	
		人身取引に初犯する被害者の保護の効果的監視			●80a	CAT21
10. 人 身 取 引	人身取引	被害者の回復支援の提供			●80b	CCPR(14)15
		行動計画の実施に関する情報提供			●80c	
		国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人、とくに女性・子どもの取引を防止し、抑止し、および処罰するための鑑定書の批准			●80d	
		性的搾取・性的虐待に関する法律の改正		●52a	CEDAW34-36 CESCR(01)43	
		包括的な行動計画の策定・実施	●46			
11. 性 的 搾 取	性的搾取	回復援助のサービス提供の強化		●52b	●82	CEDAW40
		子どもに配慮した方法で苦情を受け、監視、調査、訴追する方法についての訓練増加		●52c		CCPR(08)14
		性的サービスの勧誘・提供を行う者を対象とした防止措置の発展		●52d		
		性的同意に関する最低年齢の引上げ		●52e		CCPR(08)14-27 CEDAW18
		条約その他の関連国際文書等の全面的実施	●48	●54a	●85	
12. 少 年 司 法	少年司法	少年に対する終身刑の廃止(注:日本には「終身刑」は存在しない)		●54b		CCPR(08)16
		家族支援等の非行防止措置とシステム回避措置			●85a	
		問題行動を抱えた子どもが犯罪者として取扱われないことの確保		●54f		
		刑事手続き適用の最低年齢の引き上げ			●85b	
		身柄拘束に代わる手段の利用の増強	●48	●54c	●85e, 85f	CCPR(08)18
	少年司法	自由を奪われた子どもの成人と区別された取容、教育へのアクセス確保			●85g	
		16歳以上の子どもは事件を成人刑事裁判所に移送できる実務の廃止		●54d		
		法に抵触した子どもが専門裁判所においてのみ対応されることの確保(裁判員制度の見直し)			●85c	

その 他		法律に触れた子どもに対する法的援助の提供 リハビリテーション・再社会のためのプログラム強化 少年司法制度に関わる専門家への国際基準に関する研修の確保		●54e ●54g	●85d ●85i	
	マイノリティ・先住民族の集団に 属する子ども	マイノリティの子どもへの差別の解消、サービスへのアクセスを平等に保障する 立法措置		●25	●87	CCPR(03)32 (14)26 CESCR(13)30 CERD(10)20・21・22・25 (14)20-22
	選出議定書	2つの選出議定書の批准		●56	●88	
	フォローアップ	勧告の全面的実施の確保				
	対話の結果の普及	定期報告書・文書回答・関連の議事要録・総括所見を含む報告書の刊行	●49	●57	●89	

この総括所見比較表の1.～9.の大項目は政府報告やC R Cの報告審査にそって分類しており、項目や総括所見（勧告）内容は第3回総括所見を念頭において作成している。

この総括所見比較表を作成している子どもは、条約の実施と普及に取り組んできた個人・NGOで構成されている団体である。これまで（1997年、2003年、2010年）、日本政府報告に対応したNGOレポートを子どもの権利委員会に提出し、審査をオプザベーションを通じて委員会に情報提供するとともに、総括所見をフォローアップしてきた。事務局は、国連NGO / NPO法人・子どもの権利条約総合研究所（代表：荒牧重人）が務めている。